



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
28 de diciembre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual para el segundo debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de 2015, celebrado el 23 de marzo, sobre el tema “Seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: amenazas asimétricas” (véase el anexo).

Agradecería que la presente carta y su anexo se señalaran a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y se publicaran como documento del Consejo.

(Firmado) Mahamat Zene **Cherif**  
Presidente

Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad  
sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz



**Anexo de la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

**Nota conceptual para el debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz acerca del tema “Seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: amenazas asimétricas”, 23 de marzo de 2015**

El 23 de marzo de 2015, el Chad, en su calidad de titular de la Presidencia del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, facilitará un debate temático sobre el tema “Seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: amenazas asimétricas”. La reunión congregará a los miembros del Consejo de Seguridad y a diversos Estados Miembros, incluidos países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Han sido invitados a informar David Pressman, Representante Suplente para Asuntos Políticos Especiales de la Misión de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, Dmitry Titov, Subsecretario General para el Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y Abigail Hartley, Jefa de Políticas, Difusión e Información Pública del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas.

**Las amenazas asimétricas y los efectos de los artefactos explosivos improvisados en las operaciones de paz de las Naciones Unidas**

El número de operaciones de paz de las Naciones Unidas, que comprenden las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, desplegadas en países afectados por conflictos de gran intensidad no ha dejado de aumentar. De conformidad con la Universidad de las Naciones Unidas, dos terceras partes del personal de mantenimiento de la paz y casi el 90% del personal de las misiones políticas especiales operan hoy en día en entornos de esas características<sup>a</sup>. En este contexto, las Naciones Unidas se han convertido cada vez más en blanco de grupos armados, entre ellos, grupos terroristas, que utilizan tácticas de guerra asimétrica.

La creciente utilización de artefactos explosivos improvisados es el mejor ejemplo de la amenaza que representa la guerra asimétrica para la seguridad del personal de las Naciones Unidas. Los efectos de esa amenaza sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas tienen múltiples facetas:

- Los artefactos explosivos improvisados tienen un costo humano, ya que matan a civiles, personal de mantenimiento de la paz y personal humanitario. Desde enero de 2013, la oficina del Servicio de Actividades Relativas a las Minas de Malí ha contabilizado un total de 409 víctimas confirmadas (135 muertos y 274 heridos) a causa de artefactos explosivos improvisados; de esa cifra, 142

---

<sup>a</sup> Véase *Examining Major Recent Trends in Violent Conflict* (Universidad de las Naciones Unidas, 2014).

eran efectivos de mantenimiento de la paz (de los cuales 25 resultaron muertos y 117 heridos) desplegados en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Esta cifra representa aproximadamente el 85% del número total de bajas del personal de mantenimiento de la paz de la MINUSMA (158). En los últimos seis meses, la MINUSMA ha tenido más bajas que el resto de las operaciones de mantenimiento de la paz en su conjunto;

- Los artefactos explosivos improvisados tienen un costo financiero, puesto que requieren medidas de protección, como capacitación adicional y un equipo especializado costoso, por ejemplo, dispositivos de interferencia, radares y vehículos resistentes a las minas para el transporte de efectivos, pueden originar nuevos despliegues de activos de las misiones y ocasionan la destrucción de edificios y equipo;
- Los artefactos explosivos improvisados tienen un impacto operacional, ya que socavan la eficacia operacional y la libertad de circulación de las operaciones de paz. La amenaza que representan puede disuadir al personal civil y militar de salir de sus campamentos, lo que impide las relaciones con los agentes locales y la ejecución de tareas fundamentales encomendadas a la misión. También puede disuadir a los Estados Miembros de aportar contingentes a las operaciones de paz debido a la amenaza cada vez mayor para la seguridad de sus efectivos;
- Los artefactos explosivos improvisados tienen un impacto político dado que impiden que las operaciones de paz cumplan su mandato, en particular en lo que respecta a la protección de los civiles. Por lo tanto, esos artefactos pueden socavar gravemente la credibilidad de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el ataque con bomba contra el Hotel Canal de Bagdad en 2003 provocó la retirada en pocas semanas de la mayoría del personal de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq. En la actualidad, debido a la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados, la MINUSMA tiene grandes dificultades para llevar a cabo tareas esenciales encomendadas por el Consejo de Seguridad, especialmente en el norte de Malí.

#### **Respuesta de las operaciones de paz de las Naciones Unidas a la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados**

En este contexto, es urgente determinar y aplicar medidas para ayudar al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a mitigar las amenazas asimétricas. Ya se han puesto en marcha diversas iniciativas destinadas a reforzar la capacidad de las operaciones de paz para hacer frente a las amenazas asimétricas, incluidos los artefactos explosivos improvisados, tanto sobre el terreno como en el plano normativo.

##### *La respuesta operacional*

Sobre la base de la labor de planificación y evaluación de las necesidades emprendida en el segundo semestre de 2014, se ha diseñado un conjunto de medidas mejoradas para ayudar a la MINUSMA a mitigar la amenaza que representan los ataques asimétricos, incluidos los artefactos explosivos improvisados. En este contexto, el Servicio de Actividades Relativas a las Minas proporciona apoyo, capacitación, tutoría y equipo al personal de mantenimiento de la paz de la

MINUSMA, en particular a las unidades de infantería y las compañías de eliminación de municiones explosivas. En lo que respecta a la responsabilidad primordial del país receptor en cuanto a la protección y la seguridad general del personal de mantenimiento de la paz, también se proporciona capacitación a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses.

En Somalia, el Servicio de Actividades Relativas a las Minas está proporcionando capacitación, asesoramiento, mentoría y equipo a los contingentes de la Unión Africana a fin de fortalecer su capacidad para hacer frente a las amenazas asimétricas y los explosivos. También se está prestando apoyo a las fuerzas de seguridad del Gobierno Federal de Somalia y, a comienzos de 2015, se creó la primera unidad nacional de neutralización de artefactos explosivos improvisados en el seno de la Fuerza de Policía Somali.

Las medidas aplicadas en Malí y Somalia afianzan las capacidades de movilidad, protección y respuesta de los efectivos de mantenimiento de la paz, lo cual hace que las operaciones de paz estén en mejores condiciones de cumplir sus mandatos.

#### *La respuesta de la creación de capacidad*

El Grupo Directivo de Desarrollo de las Capacidades del Personal Uniformado, creado en enero de 2014 a nivel de directores, determinó ocho líneas de trabajo estratégicas que se consideran esenciales para que las operaciones de mantenimiento de la paz puedan afrontar de manera efectiva los problemas previstos en entornos operacionales futuros. Una de ellas es un proyecto sobre la capacidad de supervivencia a los artefactos explosivos improvisados cuyo objetivo es que el personal de mantenimiento de la paz pueda operar en un entorno hostil caracterizado por el uso de estos artefactos, ataques complejos y otros ataques asimétricos dirigidos directamente contra efectivos de mantenimiento de la paz, con fines de protección tanto de los civiles como de la fuerza.

#### *La respuesta normativa*

En el plano normativo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está coordinando la redacción de unas directrices para hacer frente a la amenaza que representan los artefactos explosivos improvisados para todo el personal de las Naciones Unidas. Esta labor, presidida por el Servicio de Actividades Relativas a las Minas, incumbe a todos los interesados en la materia, tanto del Departamento (la Oficina de Asuntos Militares, la División de Políticas, Evaluación y Capacitación, y la División de Policía de las Naciones Unidas) como de fuera (el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y el Departamento de Seguridad).

#### **Consideraciones para dar una respuesta integral a las amenazas asimétricas**

Encarar la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados y, en general, cualquier amenaza asimétrica, es una tarea difícil que requiere capacidades y recursos adecuados. La única manera de hacer frente a las amenazas asimétricas es la elaboración de un enfoque amplio que abarque una batería de iniciativas y medidas, entre otras, la prestación de la capacitación y el equipo necesarios para el personal de las Naciones Unidas, los procedimientos operativos estándar pertinentes para las operaciones de paz y la mejora de la gestión de armas y municiones en las

zonas de crisis, dado que las existencias de armas y municiones son una fuente de suministro fácil para las municiones explosivas utilizadas en los artefactos explosivos improvisados. También pueden resultar útiles para mitigar la amenaza iniciativas más generales, como el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales e internacionales y los regímenes de control de las exportaciones, así como la mejora del intercambio de información.

La tecnología puede contribuir de manera decisiva a reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para hacer frente a las amenazas asimétricas y las planteadas por los artefactos explosivos improvisados, como se explica en el informe final del Grupo de Expertos sobre Tecnología e Innovación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas<sup>b</sup>, en el que se mencionan, por ejemplo, los efectos positivos que pueden tener el blindaje especial modular atornillable o el radar de detección subterránea. Sin embargo, estas medidas han de enmarcarse en una respuesta más amplia.

También es necesario que se conozcan y se cumplan más los marcos jurídicos existentes en relación con los artefactos explosivos improvisados, a saber, las resoluciones del Consejo de Seguridad, por ejemplo, las resoluciones 2161 (2014) y 2178 (2014), que tratan cuestiones relativas a artefactos explosivos improvisados, embargos de armas y regímenes de sanciones establecidos por mandatos del Consejo, y el Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos, según fue enmendado el 3 de mayo de 1996. En particular, es necesario recordar a las Altas Partes Contratantes en el Protocolo sus obligaciones dimanantes del artículo 12 relativo a la protección contra los efectos de los campos de minas, zonas minadas, minas, armas trampa y otros artefactos, que incluyen los artefactos explosivos improvisados.

Por lo tanto, responder a las amenazas asimétricas y a las planteadas por los artefactos explosivos improvisados excede con creces el alcance de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Así pues, existe un consenso general en cuanto a que las operaciones de paz no se deben involucrar en actividades para hacer frente a la red de financiadores, fabricantes de bombas y combatientes que apoyan a grupos involucrados en ataques asimétricos y con artefactos explosivos improvisados.

En este contexto, es necesario definir mejor el papel de los interesados pertinentes, dentro y fuera de las Naciones Unidas, ya que establecer un enfoque para todo el sistema de las Naciones Unidas ayudaría a aclarar las responsabilidades de las diversas entidades de la Organización implicadas y a definir las necesidades de desarrollo de la capacidad, capacitación y generación de fuerzas.

También podría estrecharse la cooperación entre las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes, como las organizaciones regionales, los Estados Miembros y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía. Para ello habría que acordar una definición común de la naturaleza de las amenazas asimétricas. Esa colaboración sería útil para determinar la forma óptima para que las actividades y las competencias de otros agentes complementen la labor de las Naciones Unidas.

Por último, hacer frente a las amenazas asimétricas es una empresa costosa; en especial, proporcionar la capacitación y el equipo adecuados al personal de las Naciones Unidas requiere recursos financieros considerables.

---

<sup>b</sup> Se puede consultar en: [www.performancepeacekeeping.org/offline/download.pdf](http://www.performancepeacekeeping.org/offline/download.pdf).

**Próximas tareas**

El Consejo de Seguridad tiene un importante papel que desempeñar a la hora de definir la respuesta de las operaciones de paz de las Naciones Unidas a las amenazas asimétricas y las planteadas por los artefactos explosivos improvisados, así como en lo que respecta al diseño de un enfoque internacional amplio al respecto. El Consejo de Seguridad podría considerar las siguientes cuestiones a través de resoluciones específicas sobre un país o misión o de una resolución temática.

En primer lugar, el Consejo de Seguridad podría estudiar medidas con las que fomentar las capacidades nacionales de los Estados Miembros para hacer frente a las amenazas asimétricas y las planteadas por los artefactos explosivos improvisados, entre otras cosas, mediante la cooperación bilateral. Se debería dar prioridad a fortalecer la capacidad de los países receptores de las operaciones de paz, para no poner a las Naciones Unidas en primera línea frente a las amenazas asimétricas o los grupos armados que las utilizan. Algunas de esas actividades de creación de capacidad deberían consistir en iniciativas en el ámbito del estado de derecho para que la respuesta incluya una dimensión de justicia penal.

En segundo lugar, el Consejo de Seguridad podría buscar formas de incorporar la necesidad de hacer frente a las amenazas asimétricas y las planteadas por los artefactos explosivos improvisados en los mandatos de las operaciones de paz, por ejemplo alentando a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a capacitar y equipar a sus efectivos para operar en entornos afectados por esas amenazas y a adaptar sus procedimientos operativos estándar en consecuencia. El Consejo también podría considerar la posibilidad de pedir que las operaciones de paz cuenten con expertos en eliminación de artefactos explosivos improvisados encargados de instruir y asesorar a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía y las autoridades nacionales. Solicitar la creación de ese componente mediante mandatos del Consejo aseguraría la financiación de esas actividades cruciales con cargo al presupuesto prorrateado. Esos créditos aumentarían la capacidad general de protección de la fuerza y, además, ayudarían a las operaciones de paz a cumplir sus mandatos.

En tercer lugar, el Consejo de Seguridad debería invitar a las Naciones Unidas a elaborar una estrategia aplicable a todo el sistema para luchar contra los artefactos explosivos improvisados en la que se determinarían mejor las funciones y responsabilidades de la Organización y sus diversas entidades, teniendo en cuenta la elaboración de directrices del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para afrontar la amenaza de los artefactos explosivos improvisados y las actividades de agentes como la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y el Comité contra el Terrorismo.

En cuarto lugar, el Consejo de Seguridad podría estudiar las formas de mejorar la colaboración entre las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones regionales, la Organización Internacional de Policía Criminal y los Estados Miembros. Las Naciones Unidas han de aprovechar la experiencia de otros agentes, especialmente aquellos que han adquirido conocimientos especializados sobre los artefactos explosivos improvisados.

En quinto lugar, el Consejo de Seguridad podría estudiar maneras de mejorar la aplicación de los marcos jurídicos existentes en materia de artefactos explosivos improvisados, como los embargos de armas establecidos por mandatos del Consejo y los regímenes de sanciones, y posiblemente reforzar esos marcos jurídicos. El Consejo podría también pedir la aplicación de los instrumentos pertinentes del derecho internacional humanitario, como el Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos, según fue enmendado el 3 de mayo de 1996.

---